Landtag von Baden-Württemberg **Drucksache 15 / 7730**

15. Wahlperiode

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/7676

Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes (LLG)

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/7676 – unverändert zuzustimmen.

18. 11. 2015

Der Berichterstatter:	Der Vorsitzende:
Klaus Burger	Karl Traub

Bericht

Der Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat in seiner 39. Sitzung am 18. November 2015 den Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes (LLG) – Drucksache 15/7676 – beraten.

Der Ministerialdirektor im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz trägt vor, der Gesetzentwurf beinhalte zum einen eine Fortführung des Grünlandumbruchverbots im Rahmen des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes (LLG). Dies sei erforderlich, weil das nach den GAP-Bestimmungen vorgegebene Grünlandumbruchverbot nur für Greeningpflichtige Betriebe gelte. Davon ausgenommen seien jedoch ökologisch wirtschaftende Betriebe, Kleinerzeuger und Betriebe, die auf Unterstützungszahlungen im Rahmen des Gemeinsamen Antrags verzichteten.

Ausgegeben: 08. 12. 2015

Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Die bisherige Regelung, wonach erst dann ein Grünlandumbruchverbot eintrete, wenn auf Landesebene 5 % des Grünlands umgebrochen worden seien, gelte nach den neuen Greening-Bestimmungen nicht mehr.

Die Fortführung der Regelung des Grünlandumbruchverbots im LLG diene dem Zweck der Gleichbehandlung. Auch die Ökobetriebe hätten akzeptiert, dass sie, obwohl sie nach EU-Recht vom Grünlandumbruchverbot befreit seien, nach dem LLG einem Grünlandumbruchverbot unterlägen, ebenso wie die Kleinstbetriebe und die Betriebe, die keinen Gemeinsamen Antrag stellten.

Ursprünglich sei vorgesehen gewesen, den wirtschaftenden Betrieben im LLG mehr Freiräume zu lassen, etwa zur Umwandlung von Grünland, das bislang für Milchviehhaltung genutzt worden sei, in Obstplantagen. Dies sei jedoch nach den neuen Greening-Vorgaben nicht mehr möglich.

Auch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes sei auf die GAP-Reform zurückzuführen. Demnach müssten Bewilligung, Kontrolle und Beratung künftig getrennt werden. Hierzu werde die Zuständigkeit für bestimmte Bewilligungen auf die Ebene der Regierungspräsidien übertragen. Dadurch würden die Kreise entlastet und erhielten im Gegenzug eine Mittelkürzung um rund 600 000 €.

Auf der anderen Seite kämen auf die unteren Verwaltungsbehörden neue Aufgaben im Bereich der Greening-Kontrolle und Ähnlichem zu. Der hierfür anfallende Mehraufwand werde den Kreisen erstattet. Diese erhielten hierfür zunächst pauschal eine Zahlung von 3 Millionen €. Nach der Anpassung des FAG erfolge im Laufe des nächsten Jahres eine Spitzabrechnung.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD bittet um Erläuterung, was sich hinter der vorgesehenen Neufassung von § 11 Absatz 5 Satz 6 des Finanzausgleichsgesetzes verberge.

Ein Mitarbeiter im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz erläutert, seit der Übertragung von Aufgaben auf die unteren Verwaltungsbehörden im Zuge des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes 2005 habe es immer wieder Veränderungen im Geschäftsanfall gegeben. Die hierfür vorzunehmenden Zuweisungen, die u. a. auch den Bereich der Lebensmittelkontrolleure beträfen, seien in § 11 Absatz 5 Satz 6 des Finanzausgleichsgesetzes geregelt. Nach Abzug des Ausgleichs für die Aufgabenverlagerung von den unteren Verwaltungsbehörden zu den Regierungspräsidien von 670 000 € und unter Hinzurechnung der Zuweisung von 3 Millionen € zur Abdeckung des Mehraufwands infolge der GAP-Reform erhöhe sich der ursprünglich angesetzte Betrag von 13,04 Millionen € auf 15,37 Millionen €.

Auf Nachfrage teilt er mit, im Zuge der Verwaltungsstrukturreform sei ein dynamisierter Ausgleichsbetrag festgelegt worden, der in den Sätzen 1 bis 5 von § 11 Absatz 5 des Finanzausgleichsgesetzes geregelt sei. Die sich nachträglich ergebenden Veränderungen oder sonstigen Zuweisungen seien in Satz 6 betragsmäßig erfasst. Unter Berücksichtigung der nun vorgesehenen Änderungen werde sich der ursprüngliche Dynamisierungsbetrag aus der Verwaltungsstrukturreform um 15,37 Millionen € erhöhen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP äußert, seine Fraktion erachte das Grünlandumbruchverbot als gravierenden Eingriff in die Nutzungsrechte am Grundeigentum, der auch im Konflikt mit dem Grundgesetz stehe. Auch wenn sich die Landesregierung auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 16. September 2014 beziehe, nach dessen Auffassung es sich bei der Regelung um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung handle, blieben in seiner Fraktion grundsätzliche Zweifel bestehen, die im Übrigen auch in den Stellungnahmen des Landesbauernverbands Baden-Württemberg, des Badischen Landwirtschaftlichen Hauptverbands und des Landesverbands Erwerbsobstbau Baden-Württemberg zum Ausdruck kämen. Die FDP/DVP-Fraktion könne daher dieser eigentumsfeindlichen Regelung nicht zustimmen.

Zu begrüßen sei, dass die Regelung zur Ausnahmegenehmigung für Weihnachtsbaumkulturen und Kurzumtriebsplantagen auf Dauergrünland schärfer gefasst

werden solle. Dennoch sei die gesetzliche Ausgestaltung insgesamt nicht zufriedenstellend. Es dürfe nicht vergessen werden, dass die Pflege von ökologisch wertvollem Grünland und die Offenhaltung von Kulturlandschaften sehr stark von den landwirtschaftlichen Betrieben abhingen.

Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs enthaltene Erhöhung der Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz werde von seiner Fraktion unterstützt.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE bemerkt, die Entwicklung im Grünlandbereich in den letzten drei Jahren in Baden-Württemberg zeige, dass die hierzu erlassenen gesetzlichen Regelungen sehr nachhaltig gewirkt hätten. Die nun vorzunehmende Verstetigung sei eine logische Konsequenz. Die damit einhergehende Flexibilisierung sei richtig und notwendig.

Die vorgesehenen Änderungen im FAG erklärten sich weitgehend von selbst.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU bringt vor, die CDU-Fraktion erachte die vorgesehenen Eingriffe in das Eigentumsrecht als nicht tolerierbar. Zu kritisieren sei auch, dass die Flexibilität der landwirtschaftlichen Familienbetriebe in der Bewirtschaftung eingeschränkt werden solle. Dies sei gerade angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, von denen insbesondere die Schweinehaltungs- und die Milchviehhaltungsbetriebe sehr stark betroffen seien, äußerst fragwürdig.

Die vorgesehene Änderung des LLG ziele ausschließlich auf Kleinbetriebe, auf ökologisch wirtschaftende Betriebe und auf Betriebe, die keinen Gemeinsamen Antrag stellten. Es stelle sich die Frage, ob die Landesregierung gegenüber diesen Betrieben ein Misstrauen hege.

Zu kritisieren sei der Wegfall der Genehmigungsfreiheit für Flächen bis 20 Ar. Zudem seien die im Bereich der Erdbeerkulturen bestehenden Probleme nicht gelöst. Die Verschärfung der Regelung für einen Tausch von Flächen erachte er ebenfalls als schwierig. Darüber hinaus sehe er die Gefahr, dass künftig große Betriebe in strukturschwachen Regionen Flächen aufkauften, um dort einen Ausgleich darzustellen, was zu unerwünschten strukturellen Folgen führen würde.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU betont, sichergestellt werden müsse, dass die vom Strukturwandel besonders betroffenen Erwerbsobstbaubetriebe durch die vorgesehenen Regelungen nicht in ihrer Existenz bedroht würden. Er bitte um Auskunft, inwieweit im Wege der Rechtsverordnung hier Ausnahmegenehmigungen erteilt werden könnten. Er behalte sich vor, bei der nächsten Beratung gegebenenfalls einen Änderungsantrag einzubringen.

Ein nächster Abgeordneter der Fraktion der CDU führt aus, er wundere sich, welches Misstrauen seitens der Regierung und der sie tragenden Fraktionen gegenüber den Ökobetrieben vorhanden sei.

Vor dem Hintergrund der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs zu dem Kontrollsystem und den Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren interessiere ihn, ob es nicht bereits in dem vorliegenden Gesetzentwurf Ansätze gegeben hätte, einen effizienteren Einsatz der Steuergelder zu ermöglichen.

In der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum habe der Sprecher der SPD-Fraktion darauf hingewiesen, dass ein Landwirt eine Fläche umbrechen könne, falls er irgendwo anders in Baden-Württemberg eine entsprechende Fläche dem Grünland zuführe. Er bitte um Erläuterung, wie sich dies in der Praxis verhalte.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE weist darauf hin, es sei ein Ziel der Novellierung des LLG, die angesprochenen Fragen im Bereich des Erwerbsobstbaus auf Landesebene zu regeln. Hier gebe es gewisse Begrenzungen im Rahmen der Greening-Vorgaben der EU. Die auf Landesebene bestehenden Möglichkeiten würden aber ausgeschöpft.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU bittet um Erläuterung, was neben den im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen zu den Streuobstwiesen konkret zum Erwerbsobstbau vorgesehen sei.

Der Ministerialdirektor im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz legt dar, wenn eine Einschränkung der Nutzung des Eigentums stattfinde, dann erfolge dies über die Vorgaben der EU-Agrarpolitik zum Greening. Betroffen hiervon seien die Betriebe, die einen Gemeinsamen Antrag stellten, Unterstützungszahlungen von der EU erhielten und der Cross-Compliance-Kontrolle unterlägen. Dies betreffe fast alle landwirtschaftlichen Betriebe in Baden-Württemberg.

Die Fortführung entsprechender Vorgaben im LLG diene der Vermeidung von Umgehungstatbeständen. Verhindert werden solle etwa, dass große Biogasbetriebe, die aufgrund günstiger Umstände sehr hohe Vergütungen erhielten, unter Verzicht auf eine Antragstellung im Rahmen des Gemeinsamen Antrags in großem Umfang Flächen pachteten und dort einen Grünlandumbruch vornähmen. Eine solche Ungleichbehandlung sei politisch nicht gewollt und wäre auch den übrigen landwirtschaftlichen Betrieben nicht vermittelbar.

Ausgeschlossen werden solle auch, dass Betriebe zum Zwecke des Grünlandumbruchs ihre Wirtschaftsweise auf Ökolandbau umstellten und gegebenenfalls sogar anschließend wieder auf konventionellen Anbau rückumstellten.

Durch die vorgesehenen Regelungen im LLG würden die EU-Vorgaben im Bereich des Greenings nicht verschärft, sondern ergänzt. Vielmehr solle ein gewisses Maß an Flexibilität eingeräumt werden. Zum einen solle das Umwandlungsverbot bei Streuobstbeständen nicht gelten. Im Gegenzug für den Wegfall der 20-Ar-Regelung solle Erwerbsobstbaubetrieben die Möglichkeit gegeben werden, innerhalb von zehn Jahren bis zu 5 ha Fläche umzuwandeln. Dies solle über eine Verordnung geregelt werden.

Er sagt zu,den Entwurf der angesprochenen Rechtsverordnung dem Ausschuss vor der nächsten Beratung des Gesetzentwurfs zukommen zu lassen.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion GRÜNE weist darauf hin, zu unterscheiden sei zwischen dem Erwerbsobstbau im Hochstammbereich und dem Erwerbsobstbau im Niederstammbereich. Nach Angaben des Landesverbands Erwerbsobstbau betrage die Erwerbsobstbaufläche im Niederstammbereich 11 000 ha. Darüber hinaus werde aber noch auf ca. 18 000 bis 23 000 ha Erwerbsobstbau mit Streuobstbeständen im Hochstammbereich betrieben.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD fragt, welche konkreten Auflagen es zum Flächenausgleich bei Grünlandumbruch gebe und welche Regelungen dazu in der Rechtsverordnung vorgesehen seien.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU bittet, zur nächsten Beratung eine klare Definition der Begriffe „Erwerbsobstbau“ und „Streuobstbau“ zugrunde zu legen.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU bittet um eine konkrete Antwort auf die Frage, welche Möglichkeit in der Praxis bestehe, einen Flächenumbruch vorzunehmen, wenn in einem anderen Gebiet des Landes eine entsprechende Fläche dem Grünland zugeführt werde.

Ferner bittet er um Erläuterung der praktischen Auswirkungen der vorgesehenen Regelung auf die Gartenwirtschaft sowie auf FFH- und Landschaftsschutzgebiete.

Abschließend merkt er an, in dem vorliegenden Gesetzesvorhaben vermisse er einen Ansatz, um den auch vom Rechnungshof aufgezeigten hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand zu reduzieren.

Der Ministerialdirektor im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz führt aus, die angesprochene Beratende Äußerung des Rechnungshofs setze sich mit den Bürokratiekosten auseinander, die von der EU verursacht würden. Diese hätten sich mit der aktuellen GAP-Reform nochmals erhöht. Das Land habe

dies jedoch nicht zu verantworten und in diesem Bereich keine Entscheidungsbefugnis, sondern könne lediglich Vereinfachungsvorschläge einbringen.

Die in der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorgesehene Abschlagszahlung an die unteren Verwaltungsbehörden diene dem Ausgleich des von der EU verursachten höheren Kontrollaufwands, etwa im Bereich des Greenings. Diese Kosten seien nicht zu vermeiden, wenn die baden-württembergischen Landwirte weiterhin EU-Zahlungen erhalten wollten.

Das LLG habe mit den FFH-Vorgaben nichts zu tun und sehe hier auch keine Verschärfungen vor.

Schon bisher sei es möglich gewesen, einen Grünlandumbruch vorzunehmen, wenn an anderer Stelle in entsprechendem Umfang Grünland neu angelegt werde. Von dieser Möglichkeit sei jedoch selten Gebrauch gemacht worden und werde wohl auch in Zukunft relativ wenig Gebrauch gemacht werden. Eine Flexibilisierung dieser Regelung erfolge insofern, als die Ausgleichsfläche nicht mehr zwingend im gleichen Naturraum sein müsse. Diese Lockerung ermögliche es z. B. Obstbauern im Bodenseeraum, die aufgrund der beschränkten Verhältnisse keinen Ausgleich im gleichen Naturraum vornehmen könnten, einen Grünlandausgleich außerhalb des Naturraums vorzunehmen. Bei der Wiederanlage des Grünlands solle jedoch ein funktionaler, ökologischer Zusammenhang angestrebt werden.

Bislang gebe es keine gesetzliche oder sonstige allgemeingültige Definition von Streuobst. Im Agrarumweltprogramm FAKT gelte als Fördervoraussetzung eine Bestandsdichte von bis zu 100 Bäumen je Hektar. Das Ministerium werde für den zu regelnden Sachverhalt einen Definitionsvorschlag machen.

In getrennter Abstimmung stimmt der Ausschuss den Artikeln 1, 2 und 3 des Gesetzentwurfs Drucksache 15/7676 jeweils mehrheitlich zu.

03. 12. 2015

Klaus Burger

Empfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft
an den Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 15/7676

Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes

Empfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/7676 – zuzustimmen.

03. 12. 2015

Der Berichterstatter:	Der Vorsitzende:
Dr. Markus Rösler	Karl Klein

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft behandelt den Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes – Drucksache 15/7676, mitberatend für den federführendend Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz in seiner 67. Sitzung am 3. Dezember 2015.

In die Beratung einbezogen wurden auch die Beschlussempfehlung und der Bericht des federführenden Ausschusses für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 18. November 2015.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE trägt vor, die geplanten gesetzlichen Änderungen seien auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Bei der Novellierung gehe es zum einen um eine Fortführung des Grünlandumbruchverbots für einen Teil der Betriebe und zum anderen um eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG).

Der Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz habe sich bereits in seiner Sitzung am 18. November 2015 mit dem Gesetzentwurf befasst und dem Plenum empfohlen, dem Gesetzentwurf unverändert zuzustimmen. Er schlage dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss vor, sich dem anzuschließen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU unterstreicht, seine Fraktion könne diesem Vorschlag nicht folgen. Die CDU lehne das Grünlandumbruchverbot ab, da sie es als einen Eingriff in das Eigentum und in die Möglichkeiten der Landnutzung erachte.

In Artikel 2 des Gesetzentwurfs gehe es um eine Änderung des FAG. Er bitte um Auskunft, weshalb diese Änderung notwendig sei. Von der Antwort auf diese Frage hänge das Abstimmungsverhalten der CDU zu Artikel 2 ab.

Im Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sei davon die Rede gewesen, dass im Laufe des nächsten Jahres nach der Anpassung des FAG eine Spitzabrechnung erfolge. Dieses Instrument sei ihm im FAG weniger bekannt. Ihn interessiere, wie die Spitzabrechnung aussehen solle.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion GRÜNE fragt, ob der Wortbeitrag seines Vorredners so zu verstehen sei, dass die CDU die FAG-Mittel im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ablehne.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU verneint dies und stellt klar, die CDU wolle nur erklärt haben, womit die Änderung des FAG zusammenhänge.

Der zuerst genannte Abgeordnete der Fraktion GRÜNE betont, dem Bericht über die Beratung im Ausschuss für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz lasse sich der Hinweis entnehmen, dass die Rechtmäßigkeit des Grünlandumbruchverbots durch ein verwaltungsgerichtliches Urteil bestätigt worden sei.

Ein Vertreter des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft teilt mit, die Änderung des FAG gehe nicht auf die Novellierung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes zurück, sondern sei eine eigenständige Regelung, die mit der GAP-Reform zusammenhänge. Die Änderung des FAG bilde zwei Entwicklungen ab:

Zum einen würden Aufgaben der Zahlstelle von den unteren Verwaltungsbehörden auf die Regierungspräsidien verlagert. Dadurch erfolge eine Entlastung der Kreise. In diesem Zusammenhang würden die Zuweisungen des Landes an die Kreise um 670 000 € verringert. Auf diese Weise werde die Aufstockung des Personals bei den Regierungspräsidien kostenneutral finanziert.

Zum anderen führe die Umsetzung der GAP-Reform zu einem Mehraufwand bei den unteren Verwaltungsbehörden. Um diesen auszugleichen, würden in einem ersten Schritt die Zuweisungen um 3 Millionen € erhöht. Dies stelle jedoch keine abschließende Definition des entstandenen Mehraufwands dar. Vielmehr werde in einem Faktenfindungsprozess untersucht, ob es in weiteren Bereichen der Verwaltungsstrukturreform zu einem Mehraufwand gekommen sei. In diesem Zusammenhang werde auch der Aufwand, der sich durch die GAP-Reform ergebe, abschließend bewertet und erfolge gegebenenfalls eine finanzielle Anpassung nach oben.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU bittet nach dieser Erklärung um getrennte Abstimmung über die Artikel 1 bis 3 des Gesetzentwurfs.

Der Ausschuss empfiehlt dem Plenum mehrheitlich, Artikel 1 des Gesetzentwurfs Drucksache 15/7676 zuzustimmen. Artikel 2 wird einstimmig gebilligt, während Artikel 3 wiederum mehrheitlich zugestimmt wird.

08. 12. 2015

Dr. Markus Rösler